PRÉFET
DE LA HAUTE-
GARONNE

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**Direction départementale des territoires**

# RAPPORT DE SYNTHÈSE DE LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

## sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays Sud Toulousain arrêté le 28 avril 2025

Par délibération du 28 avril 2025, le conseil syndical a arrêté son projet de SCoT révisé et l'a transmis à la Préfecture le 20 mai 2025.

Dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées prévue par l'article L143-20 du code de l'urbanisme, le présent rapport est élaboré sur la base des observations des différents services de l'État du département de la Haute-Garonne. Il analyse la prise en compte, par le SCoT, des principales politiques publiques en matière d'aménagement, de logement et de développement durable.

Le territoire du Pays Sud Toulousain, rural et péri-urbain, situé à mi-chemin entre Toulouse et les Pyrénées, réunit trois communautés de communes : Cœur de Garonne, Volvestre et Bassin Auterivain Haut-Garonnais. Il regroupe 99 communes, pour environ 100 000 habitants répartis sur 1 290 km$^2$. Il se structure à travers le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays Sud Toulousain, compétent notamment en matière de SCoT.

Le premier SCoT a été approuvé le 29 octobre 2012. Les élus avaient construit ce document autour de cinq grandes orientations :

- organiser un développement équilibré à l'horizon 2030 ;
- préserver et valoriser le territoire pour les générations futures ;
- conforter l'autonomie économique du territoire ;
- assurer une urbanisation durable pour tous ;
- promouvoir une mobilité pour tous, une accessibilité à tous.

L'évaluation du SCoT s'est avérée délicate, avec des effets parfois complexes à mesurer, en partie à cause de la difficulté à suivre les indicateurs choisis. Il ressort du bilan :

- des points positifs : concernant l'organisation territoriale construite autour du modèle proposé par le SCoT, un objectif vertueux en matière de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et une bonne prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme communaux.
- Le constat que certains objectifs n'ont pas été atteints : la polarisation du développement résidentiel ne s'est pas opérée et le ratio emploi/habitant ne s'est pas amélioré faute de création d'emplois sur le territoire. L'offre de logements est restée axée sur le modèle pavillonnaire, et les déplacements sur le territoire sont toujours très dépendants de la voiture individuelle. La prise en compte du changement climatique et la préservation des ressources sont complexes à mettre en place et à évaluer.

Pôle territorial centre - Carbonne
Affaire suivie par : Guillaume Farre-Fropier
1, place Saint-Étienne
31038 TOULOUSE CEDEX 9
Tél. : 05 36 47 80 62
Mél : guillaume.farre-fropier@haute-garonne.gouv.fr
Site internet : www.haute-garonne.gouv.fr

La révision du SCoT du Pays Sud Toulousain s'inscrit dans un contexte législatif national marqué par la loi climat et résilience du 22 août 2021 et la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Ces lois fixent des objectifs ambitieux de réduction de l'artificialisation des sols en vue d'atteindre un objectif de zéro artificialisation nette en 2050. Le corpus de textes sur le déploiement des énergies vertes, et notamment la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER) sont des politiques publiques fortes que le SCoT doit prendre en compte.

Enfin, le SCoT doit s'inscrire dans le plan national d'adaptation au changement climatique (nouveau PNACC publié le 10 mars 2025), dont les enjeux sont de s'adapter au changement climatique en prenant en compte la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) : + 2,7°C en 2050 et + 4° en 2100 en moyenne en France hexagonale.

**En préambule, il convient de saluer la dynamique initiée par le PETR du Pays Sud Toulousain dans le cadre de la concertation et qui a permis d'associer :**

- **les acteurs locaux aux travaux du SCoT afin de prendre en compte leurs enjeux et les données locales disponibles ;**
- **la population, en l'ayant sensibilisée aux enjeux du territoire et à l'intérêt de réviser le SCoT.**

**Durant toute la phase de révision, le PETR a animé le réseau des élus locaux afin de mettre en œuvre au mieux les politiques publiques portées par le SCoT et faciliter par la suite la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.**

**Le résultat de ce travail est un document clair et pédagogique.**

## 1. Un dossier clair et bien structuré, des documents cohérents et complémentaires pour mettre en œuvre une armature territoriale équilibrée

### 1.1. Composition du SCoT

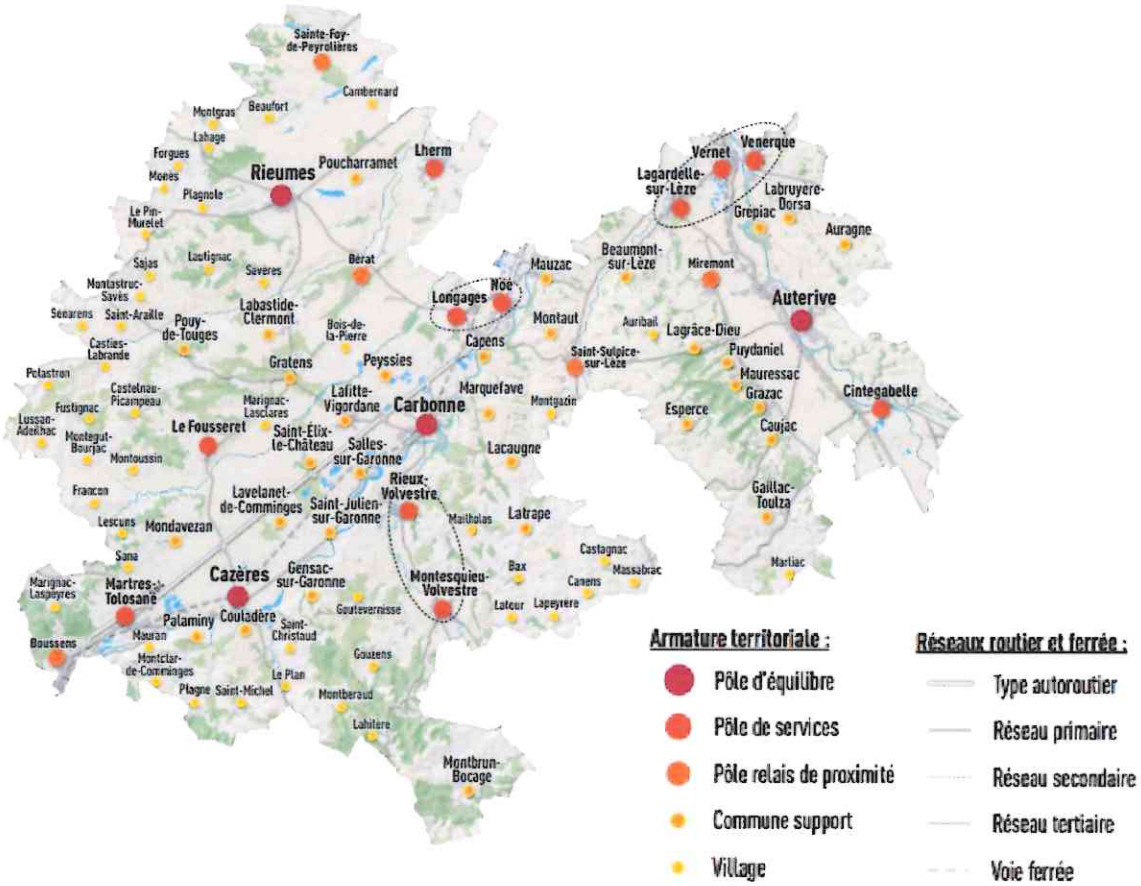
Le dossier transmis comprend l'ensemble des pièces mentionnées à l'article L141-2 du code de l'urbanisme :

- le projet d'aménagement stratégique (PAS) qui définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire entre 2025 et 2045, construit sur la base de la synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent ;
- le document d'orientation et d'objectifs qui définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires : organisation des activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières, offre de logement, implantation des grands équipements, organisation des mobilités, les transitions écologique et énergétique qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et contre le dérèglement climatique ;
- les annexes qui comprennent le diagnostic du territoire, l'évaluation environnementale, la justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement stratégique et le document d'orientation et d'objectifs ainsi que l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

## 1.2. Le projet d'aménagement stratégique (PAS)

D'une façon générale, les trois axes retenus par le PAS permettent de répondre aux enjeux prioritaires identifiés par l'État ainsi qu'aux thématiques prévues à l'article L141-3 du code de l'urbanisme :

- un territoire fort de ses ressources culturelles, naturelles et humaines : le PAS priorise les enjeux de préservation et de restauration des milieux naturels, en garantissant le maintien des réservoirs de biodiversités et le réseau de trames vertes et bleues qui les relient ;
- un territoire résilient, qui anticipe et s'adapte pour limiter le dérèglement climatique et accompagner la transition écologique, avec, en particulier, un objectif fort de réduction du rythme d'artificialisation des sols et des émissions de gaz à effet de serre ;
- un territoire qui s'appuie sur une organisation interne équilibrée et une valorisation des échanges avec ses voisins, en prenant en compte l'influence de l'aire urbaine. Ainsi, le SCoT propose de tendre vers un territoire à énergie positive, où l'agriculture et les autres activités économiques se développent localement : les 5 niveaux de polarisation permettent de présenter les spécificités du maillage territorial en fonction des équipements, des services et de la population des communes du PETR.
- Conformément au SRADDET, le SCoT privilégie l'implantation des projets et des équipements structurants dans les centralités (P96), et autour des pôles d'échanges multimodaux stratégiques (P101) qui ont vocation à accueillir des populations, des activités et des services, au-delà de leur seule de mobilité.



## 1.3. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO)

Le DOO comprend des prescriptions strictement opposables dans un rapport de compatibilité aux documents de rang inférieur et des recommandations incitatives facilitant la mise en application des objectifs du projet d'aménagement stratégique.

Cependant, pour certains thèmes, les orientations sont vertueuses mais leur traduction peut s'avérer insuffisamment prescriptive envers les documents d'urbanisme ou complexe à mettre en œuvre :

- Les objectifs de création de logements sont territorialisés à l'échelle des communautés de communes. Il en est de même pour les consommations maximales d'espaces naturels, agricoles et forestier pour les équipements à vocation économique et d'envergure supra communale (P36). En l'absence de PLU à l'échelle intercommunale, les intercommunalités devront donc se doter des outils de pilotage adaptés (par exemple les PLH pour les logements) pour décliner ces objectifs. A minima, un mode de gouvernance entre le PETR et les communautés de communes devra être proposé afin de suivre l'avancement des actions et le respect des objectifs fixés.
- Certaines prescriptions sont formulées avec des verbes qui relèvent plus du registre de la recommandation que de la prescription :
  - P40 : Les documents d'urbanisme peuvent délimiter des zones (...) ;
  - P57 : Les documents d'urbanisme favorisent la végétalisation et la présence de la nature dans l'aménagement urbain (...).

  Il conviendra de prévoir des formulations plus prescriptives.
- Plusieurs dispositions ne pourront pas être prises en compte dans les documents de planification territoriale, et pourraient donc être reformulées (recommandations, informations) ou basculées dans le plan d'actions :
  - la prescription P64 concerne l'aération des bâtiments et dépend du code de la construction,
  - Les recommandations R15 et R23 concernent, respectivement, l'extinction de l'éclairage public et les pratiques agricoles. Elles sont en dehors du champ d'application des PLU.

## 1.4. Plan d'actions et indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du SCoT

Le plan d'actions prévoit :

- des actions pédagogiques et de communication en lien avec les acteurs locaux pour mettre en œuvre les prescriptions et des recommandations qui ne relèvent pas directement des champs d'application des documents d'urbanisme communaux ;
- de faciliter la prise en compte du SCoT dans les documents d'urbanisme ;
- de suivre la mise en compatibilité effective des PLU avec le SCoT : l'évaluation du SCoT en vigueur avait mis en évidence le retard de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Le PETR prévoit un suivi des principaux indicateurs de mise en œuvre du SCoT : réduction du rythme d'artificialisation, construction de logements, accueil de population, qualité des éco-systèmes aquatiques....

Le plan d'actions est ambitieux et les indicateurs proposés pertinents. Ils constituent des outils précieux pour assurer un suivi de qualité et participer à une meilleure lisibilité de la mise en œuvre du SCoT et de ses effets sur le territoire. En revanche, le PETR devra se doter de moyens (humains, matériels) pour suivre l'ensemble de ces indicateurs afin de garantir leur fiabilité et leur suivi dans la durée.

**En synthèse,**

**le projet de SCoT comporte toutes les pièces réglementaires. Elles sont cohérentes et se complètent pour mettre en œuvre un projet de territoire équilibré et en accord avec les politiques publiques actuelles d'aménagement.**

## 2. Un SCoT qui a conscience des défis environnementaux

### 2.1. Protéger les zones à fort enjeu environnemental

Le document prend bien en compte les enjeux liés aux trames vertes et bleues, aux cours d'eau et aux zones humides. Une partie entière est dédiée aux enjeux liés aux milieux aquatiques et à la préservation de la ressource en eau.

Les différents milieux et enjeux environnementaux sont correctement pris en compte dans l'état initial de l'environnement et dans l'évaluation environnementale : espaces remarquables, espaces de nature ordinaire, ou continuités écologiques. Les objectifs du PAS apportent une réponse intéressante aux différents enjeux du territoire avec notamment :

- la préservation de la ressource en eau ;
- la préservation et le développement des éléments constitutifs de la trame verte et bleue ;
- la préservation des espaces à haute valeur écologique ainsi que des éléments de nature ordinaire ;
- la préservation des zones humides et la poursuite de leur recensement ;
- la réalisation d'inventaires et l'identification des milieux pour une meilleure connaissance des enjeux locaux ;
- la préservation des milieux boisés et des linéaires de haies ;
- l'importance de la nature en ville ;
- la préservation des fonctionnalités des sols (notions d'infiltration, de désimperméabilisation, de renaturation ...) ;
- la prise en compte de la trame noire ;
- la priorisation des zones déjà artificialisées pour le développement des ENR photovoltaïques.

Ces enjeux sont repris de façon précise dans le DOO afin d'être déclinés dans les documents d'urbanisme.

Cependant, le DOO pourra être amélioré sur les points suivants :

- **concernant la recommandation R9 "inciter les inventaires de faune et flore"** sur les zones en extension pressenties, il serait plus pertinent de la transformer en prescription, car ces inventaires en amont permettent d'éviter l'urbanisation dans les secteurs à forts enjeux ;
- **la prescription P25 "protéger les espaces boisés"** doit insister davantage sur la nécessité de classer largement les boisements en espaces boisés classés (EBC), notamment pour les communes ayant un faible taux de boisement.
  Il sera également utile d'étendre cette protection aux ripisylves, y compris celles en mauvais état de conservation ;
- **concernant la recommandation R13 "encourager la création de nouveaux corridors écologiques"**: il serait plus pertinent de transformer cette recommandation en prescription, dans la même logique que la prescription P31 qui prévoit de favoriser les continuités et de limiter les obstacles des infrastructures linéaires ;
- **la prescription P145 concerne les énergies renouvelables et les zones d'exclusions liées aux boisements,** en interdisant notamment d'impacter les boisements : il conviendra de préciser qu'au-delà des seuls équipements (panneaux photovoltaïques, transformateurs...), cette prescription s'applique également aux zones tampon autour des installations qui sont exigées par le SDIS pour assurer la défense incendie, ou qui résultent de la prise en compte des obligations légales de débroussaillement (Cf. Arrêté préfectoral portant réglementation du débroussaillement en Haute-Garonne en date du 31/05/2025). Ces zones tampon ne doivent pas impacter les boisements ni les lisières alentours.

## 2.2. Organiser la gouvernance concernant les enjeux de l'eau et de la biodiversité

Le travail réalisé lors de l'élaboration du SCoT a permis d'associer les structures compétentes dans les domaines de l'eau et de la biodiversité. Ainsi, le DOO renvoie les communes vers les structures compétentes en matière de SAGE, de GEMAPI, comme le recommande le SDAGE (A28 - Faciliter la prise en compte des enjeux de l'eau au sein des documents d'urbanisme, le plus en amont possible en associant les structures ayant compétence dans le domaine de l'eau...). Il est tout à fait opportun que le DOO prévoie l'analyse et les avis des structures compétentes (syndicats d'eau potable, syndicats des eaux usées, structures GEMAPI, communauté de communes) le plus en amont possible lors de l'élaboration des PLU sur les questions qui relèvent de leurs compétences.

## 2.3. Préparer le territoire aux défis environnementaux et améliorer sa résilience face aux risques naturels

Le SCoT est un document de planification à long terme (20 ans). Les évolutions prévisibles du climat auront des conséquences en matière de température de l'air, de fréquence et d'intensité des événements météorologiques extrêmes, de pluviométrie, de sécheresse des sols, d'incendies.

Les prescriptions et recommandations du DOO concernant la protection des milieux naturels, des cours d'eau et des ripisylves, des zones humides, la désimperméabilisation des sols, ou l'infiltration naturelle de l'eau concourent à limiter les risques liés aux inondations au sens large.

Les zones d'expansion des crues en zones non urbanisées, et les corridors bleus autour des cours d'eau identifiés dans les documents tels que les plans de préventions des risques naturels (PPRN), les cartes informatives des zones inondables (CIZI), ou toutes autres études à disposition doivent être rendus inconstructibles. Il ressort de l'analyse que la prescription P21, qui limite seulement l'implantation d'aménagements et de constructions dans ces espaces, relève plus d'une recommandation. Elle devra être plus précise pour être prescriptive.

Le projet de SCoT doit être complété en intégrant la révision programmée des PPRN du Bassin de la Lèze et du Bassin de risque de l'Ariège-Hers Vif. En effet, la révision de ces PPRN a été identifiée comme prioritaire en Haute-Garonne. Cette démarche a été élargie à l'élaboration de plans sur certaines communes très affectées par un épisode de crue en 2018 (notamment Caujac et Gaillac-Toulza).

Le risque de ruissellement est un phénomène important sur le territoire et devrait faire l'objet d'une prescription, afin d'éviter les aménagements dans les espaces concernés. En milieu naturel et agricole, il est à noter que la préservation de la végétation contribue à limiter l'érosion des sols, et donc les inondations par ruissellement. Une sensibilisation des acteurs de l'aménagement (élus, agriculteurs, aménageurs...) pourrait être envisagée via le programme d'actions, en lien avec l'axe 2.4.2 du PAS.

Concernant le risque mouvements de terrain, il serait utile de citer les risques liés aux mouvements de terrains (érosion/glissement/régression de berges, glissement de terrain, phénomènes de chutes de blocs a priori marginaux) et la caractérisation des aléas dans les PPR approuvés. Cela pourrait être ajouté dans la partie 2.4.2 du PAS. Cette donnée méritera ensuite d'être exploitée dans les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales.

## 2.4. Enjeux de mobilité (train, schéma directeur cyclable)

Le territoire du Pays Sud Toulousain est concerné par le projet de Schéma Express Régional Métropolitain (SERM), qui a notamment pour objectif de développer une cadence de trains vers la métropole toulousaine sur deux axes ferrés qui traversent le territoire des SCoT (Toulouse-Auterive et Toulouse-Carbonne). De plus, le PETR s'est doté d'un schéma de pistes cyclables pour faciliter les déplacements quotidiens à vélo.

Le SCoT a conscience que le développement actuel du territoire fondé sur des déplacements en voiture n'est pas durable. Il prend en compte et encourage les projets pour développer les déplacements en train et à vélo. Il facilite et encadre ces équipements pour la cohérence globale de ces aménagements dans son axe 2 pour un territoire résilient et inclusif (cf P102, P107, R48, R49...).

## 2.5. Territoire à énergie positive

Le SCoT décline son objectif de tendre vers un territoire à énergie positive (objectif 3.1 du PAS) en trois points : sobriété, efficacité et production d'énergies renouvelables.

En lien avec le PCAET – porté à la même échelle par le PETR - pour tendre vers un territoire à énergie positive, la consommation énergétique du territoire devrait diminuer de 36 %, et la production d'énergie renouvelable devrait être multipliée par 3, entre 2014 et 2050.

La prescription P142, sur l'accélération de la rénovation énergétique, rappelle l'obligation de réaliser des travaux d'isolation thermique lors de rénovations importantes des bâtiments, publics ou privés, à usage d'habitation, de bureau, de commerce, d'enseignement et les hôtels. Les plans locaux de l'habitat (PLH) développent des actions de lutte contre la précarité énergétique dans le parc public ou privé. L'indicateur prévu dans le plan d'actions comptabilisera l'évolution des consommations énergétiques du résidentiel par logement.

Il est à noter que le territoire n'est pas entièrement couvert par des PLH, et l'obligation concernant les travaux d'isolation thermique est compliquée à suivre, surtout si les travaux ne font pas l'objet de demandes d'autorisation d'urbanisme. En outre, l'indicateur devra être étendu aux bâtiments d'activités économiques et aux équipements publics.

Une autre source de sobriété énergétique est développée au travers de la promotion des mobilités douces et des transports en commun, afin de faire baisser la dépendance du territoire à la voiture individuelle, et diminuer la facture énergétique. Les indicateurs du programme d'actions (évolution de la part modale des transports alternatifs à la voiture individuelle, desserte locale en transports en commun, nombre de linéaires et d'aménagements piétons et cyclables...) devront être traduits en gain de consommation d'énergie, afin de venir s'ajouter aux consommations énergétiques du logement, des activités économiques, équipements ; ceci dans le but de suivre l'évolution de la consommation énergétique du territoire afin de pouvoir se positionner par rapport au gain attendu de -36 % entre 2014 et 2050 affiché dans le PCAET.

Concernant la production d'énergies renouvelables, le SCoT encourage le déploiement d'un mix énergétique, tout en encadrant les projets, notamment installations photovoltaïques au sol et agrivoltaïsme, dans le but de limiter les impacts paysagers et environnementaux.

Le niveau d'ambition est différent d'une filière à l'autre, avec une prépondérance du photovoltaïsme.

Plusieurs indicateurs de suivi sont mis en place (nombre de projets photovoltaïques ou agrivoltaïques, nombre d'hectares concernés, part de la puissance d'énergie renouvelables par habitant...). Le plus intéressant concerne l'évolution des productions d'énergie par filière de production, qui devrait permettre de savoir si le SCoT respecte bien l'objectif du PCAET de multiplier par 3 la production d'énergies renouvelables entre 2014 et 2050.

Il ressort de l'analyse que le projet de SCoT met en œuvre l'ensemble des mesures pour tendre vers un territoire à énergie positive en 2050. Cependant, il conviendrait d'évaluer chacune des actions selon les 3 axes (sobriété, efficacité, production d'énergies renouvelables par filière) afin de faciliter le suivi et de s'assurer de l'atteinte des différents objectifs du PCAET.

***En synthèse, le projet de SCoT appréhende correctement les enjeux environnementaux et traduit les politiques publiques déclinées dans les SRADDET, SDAGE, PGRI en préconisations opérationnelles pour les documents d'urbanisme communaux.***

***Des améliorations sont envisageables pour faciliter le suivi des actions en lien avec les objectifs du PCAET et pour préciser la prescription P21 afin de lui donner un vrai rôle prescriptif.***

## 3. Une territorialisation opérationnelle des objectifs de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

### 3.1. Contexte réglementaire, territorialisation prévue par le SRADDET Occitanie et mise en œuvre dans le SCoT

Le SDAGE et le SRADDET imposent aux SCoT de préserver les fonctionnalités des sols (infiltration d'eau, stockage du carbone, biodiversité...) ce qui nécessite de limiter l'extension de l'urbanisation. En conséquence, le SRADDET approuvé le 11 juillet 2025 fixe pour le territoire du Pays Sud Toulousain des objectifs chiffrés :

- de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers de -56,3% sur la période 2021-2030 par rapport à la période de référence 2011-2020 (évaluée à 653 ha sur le portail de l'artificialisation) ; correspondant à une enveloppe maximum de 285 ha ;
- de réduction du rythme de l'artificialisation nette :
  - de 30 % sur la période 2031-2040 par rapport à la période 2021-2030 : correspondant à une enveloppe maximum de 200 ha;
  - de 30 % sur la période 2041-2050 par rapport à la période 2031-2040 : correspondant à une enveloppe maximum de 140 ha,

  L'objectif est d'atteindre progressivement l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 où toute extension à l'urbanisation sera compensée par une renaturation.

Pour mettre en œuvre cette politique, dans la prescription P35, le SCoT fixe des objectifs globaux pour limiter la consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers à 352 ha entre 2025 et 2045 selon la trajectoire suivante : 156 ha entre 2025 et 2030, 163 ha entre 2031 et 2040 et 33 ha entre 2041 et 2045.

| | Périodes | | |
|---|---|---|---|
| | 2025-2030 | 2031-2040 | 2041-2045 |
| Consommation maximale d'ENAF territorialisée par le SRADDET | 285 ha pour 2021-30 **soit 28,5 ha/an** | 200 ha pour 2031-40 **soit 20 ha/an** | 140 ha pour 2041-50 **soit 14 ha/an** |
| Prescription P35 du SCoT 2025-2045 | 156 ha pour 2025-30 **soit 26 ha/an** | 163 ha pour 2031-40 **soit 16,3 ha/an** | 33 ha pour 2041-45 **soit 6,6 ha/an** |

Le futur SCoT fixe des objectifs en 2045, date très proche de l'échéance fixée par la loi climat et résilience qui impose aux territoires un objectif de zéro artificialisation nette à partir de 2050.

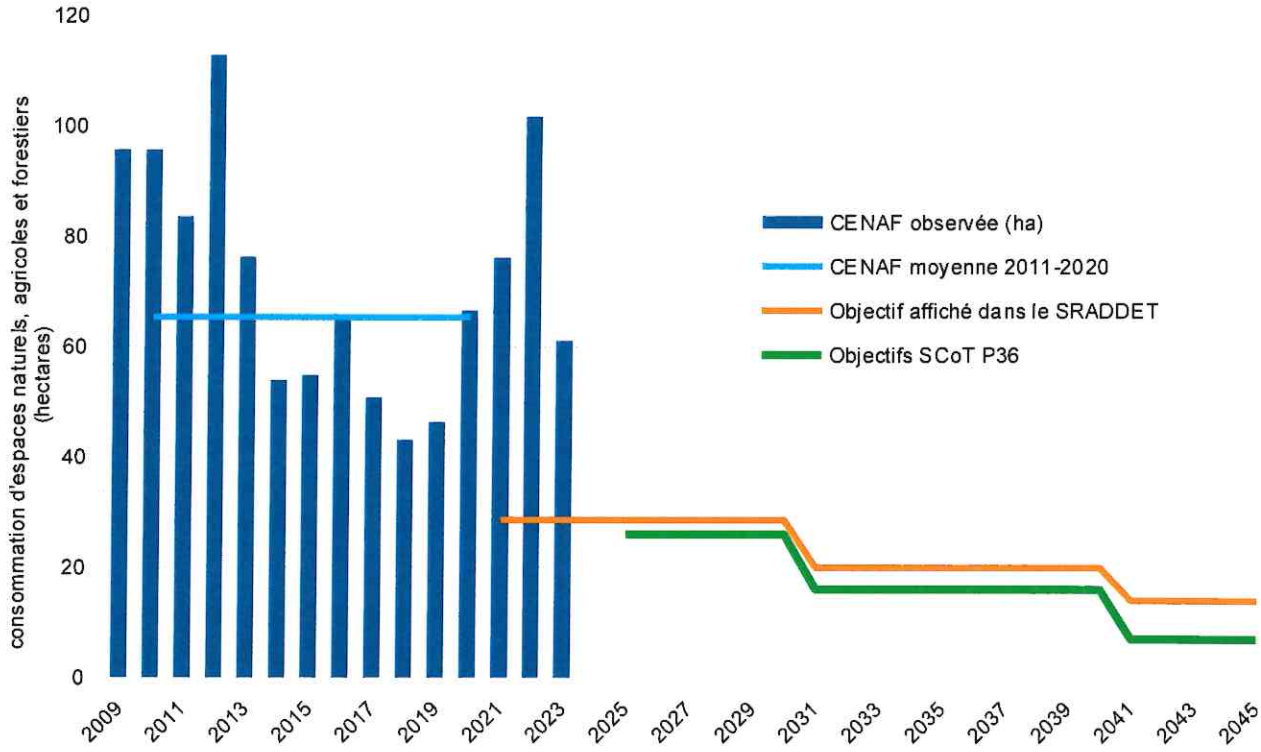
Les objectifs globaux de consommation maximale d'espaces naturels agricoles et forestiers planifiés entre 2025 et 2045, à l'échelle du Pays Sud Toulousain, sont ensuite déclinés dans les prescriptions P36 et P37 :

- une enveloppe de 27 ha par EPCI entre 2025 et 2045, 13 ha entre 2025 et 2031, 11 ha entre 2031 et 2041, 3 ha entre 2041 et 2045 à gérer à l'échelle de l'EPCI pour développer des projets d'envergure et d'intérêt communautaire (projets d'activités économiques d'intérêt communautaire, les projets d'équipements ou de services d'intérêt intercommunal, les projets relatifs à l'accueil des gens du voyage, les autres, sur proposition et validation de la communauté de communes) ;

- une enveloppe communale pour l'habitat et les projets d'envergure locale. La prescription P36 donne des fourchettes de plafonds selon la typologie des communes. Le recours à des fourchettes permet de s'adapter aux différences de besoins et des dynamismes des communes d'une même typologie.

Pour illustrer les objectifs du SCoT, le graphique suivant permet de comparer :

- les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (CENAF) observées depuis 2020, publiées sur le portail de l'artificialisation (diagramme en barres) ;
- la moyenne observée entre 2011 et 2020, servant de référence à la loi climat et résilience et au SRADDET (ligne bleue claire) ;
- les objectifs déclinés par le SRADDET sur le territoire (courbe orange) ;
- les objectifs généraux de la prescription P36 (courbe verte).




Le futur SCoT s'inscrit donc bien dans les objectifs du SRADDET. L'atteinte de ces objectifs est nécessaire pour un territoire plus résilient au changement climatique, pour un développement plus équilibré et pour ne pas fractionner les espaces agricoles et naturels, ou les enclaver, afin de garantir leur fonctionnalité économique ou écologique.

### 3.2. Cohérence entre les objectifs quantitatifs de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers et les prescriptions du SCoT relatives au logement

Pour atteindre les objectifs chiffrés développés au paragraphe précédent, le projet doit être plus ambitieux en affichant une véritable stratégie visant à limiter les extensions et à améliorer la qualité des aménagements. Le SCoT doit s'appuyer sur la logique

- **éviter** au maximum les extensions et favoriser l'optimisation de la zone déjà urbanisée ;
- **réduire** les surfaces en extension qui n'ont pas pu être évitées ;
- et en dernier recours **compenser.**

**1. Afin d'éviter** au maximum les extensions, le SCoT doit rendre le recours à celles-ci exceptionnel pour répondre à des besoins très particuliers que ne permet pas le recyclage urbain (création rapide de typologie de logements manquants sur la commune par exemple).

Le DOO fixe un taux de réinvestissement urbain de 30 % inscrit dans la prescription P38. Ce taux est jugé faible par rapport à la volonté d'atteindre « zéro artificialisation nette » à la fin de la période du SCoT (2045 proche de 2050) et doit être reconsidéré : des objectifs différenciés pourraient s'appliquer en fonction des périodes (en début ou en fin de SCoT), des typologies urbaines, ou du type d'aménagements (en fonction de leur éloignement des centralités).

De plus, afin de limiter fortement les extensions, le SCoT doit demander aux collectivités en charge des PLU de faire la démonstration que leurs besoins ne peuvent pas être couverts à l'intérieur de l'enveloppe urbaine déjà existante, en s'appuyant sur les études de densification obligatoires que le DOO encadre (P39, P71).

Afin de conforter et d'évaluer l'ambition de reconquête des logements vacants, les objectifs chiffrés déterminés à l'échelle de l'EPCI dans le P86 doivent être déclinés à l'échelle communale.

**2. Afin de réduire les surfaces impactées par les extensions**, le SCoT doit fixer des objectifs plus ambitieux pour les densités minimales de logements dans les zones en extension. Les objectifs de la prescription P72 concernant la densité minimale et la densité souhaitée sont jugées trop faibles et sont d'ailleurs très proches des objectifs du SCoT actuel. Pour atteindre des densités d'habitat plus fortes, des formes urbaines particulières sont à travailler pour maintenir un cadre de vie agréable comme indiqué dans les prescriptions P72 à P74.

**3. Afin de préparer les collectivités au zéro artificialisation nette (compensation)** le SCoT a intérêt à proposer un mode de gouvernance à l'échelle intercommunale au service d'une armature territoriale efficace qui permet de répondre aux attentes de la population sans consommer d'espaces naturels et agricoles. Des plans locaux intercommunaux pourraient apporter une réponse plus globale à ces défis. Enfin, le SCoT devrait mettre l'accent sur l'identification de secteurs à renaturer en lien avec les prescriptions P49 et P50.

Le SCoT pourrait renforcer les objectifs visant à renaturer les zones urbanisées délaissées, ou densifier les zones aménagées afin de garantir l'atteinte du zéro artificialisation nette en 2050.

### 3.3. Cohérence entre les objectifs affichés de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers et les prescriptions du SCoT relatives aux activités économiques

Comme il a été indiqué dans l'évaluation du SCoT en vigueur, le ratio emploi/habitant par la création d'emplois sur le territoire ne s'est pas amélioré. L'un des objectifs est donc de favoriser l'accueil d'activités économiques, en fonction des ressources et des compétences du territoire, afin de créer des emplois endogènes, et ainsi être moins dépendant de la métropole toulousaine. L'autre objectif est de maintenir les activités existantes et de les valoriser.

Dans le contexte de sobriété foncière, l'accueil de nouvelles activités économiques doit être priorisé sur les espaces déjà urbanisés, mixtes en centre-bourg, ou spécifiques dans les zones d'activités.

Comme pour le logement, une étude de densification des zones d'activités économiques existantes est indispensable avant tout projet d'extension qui doit rester une exception. Cette étude doit être réalisée par chacune des communautés de communes ou, par défaut, par les communes. Cependant, le DOO n'est pas assez prescriptif et ne fait qu'encourager la réalisation d'études sur les besoins en foncier économique à travers une simple recommandation (Cf. recommandation R57).

Les études de foncier économiques et les études de densification des zones d'activités économiques spécifiques, ou intégrées dans les centre-bourgs, doivent être systématiques et relever d'une prescription dans le DOO.

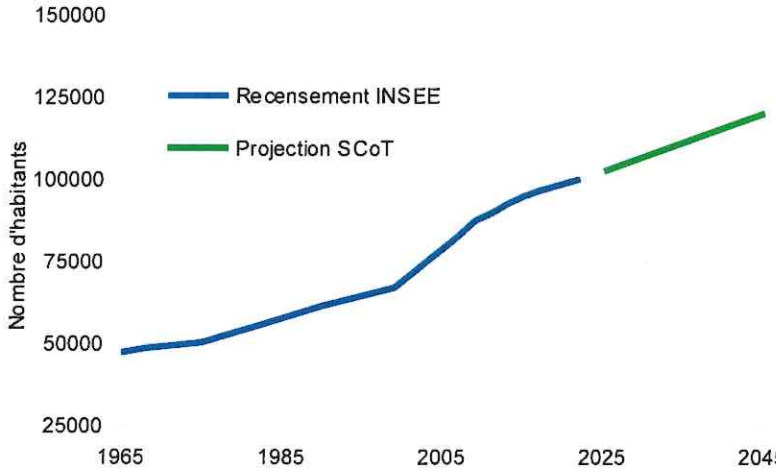
***En synthèse, le projet de SCoT a pris en compte les évolutions réglementaires visant à restreindre les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers.***

***Les objectifs déclinés par le SCoT à l'échelle communale et intercommunale sont clairs. Ils permettent à chaque collectivité de limiter l'extension de son urbanisation et de s'inscrire dans les objectifs du SRADDET.***

***Toutefois, afin de garantir l'atteinte de ces objectifs, le SCoT doit faire évoluer certaines prescriptions pour mettre en œuvre une politique d'aménagement visant à optimiser les surfaces déjà urbanisées, mieux utiliser le potentiel de logements vacants, adapter les extensions aux nouvelles exigences de densité et aux typologies du territoire et favoriser des aménagements qualitatifs.***

## 4. Un ralentissement de l'accueil de population et de la construction de logements à accompagner

### 4.1. Ralentissement du rythme d'accueil de population




Sur les communes du Pays Sud Toulousain, la démographie a faiblement augmenté entre 1950 et 2000.

Ensuite, avec la démocratisation de la voiture individuelle et la création de nombreux lotissements, le territoire poussé par la métropole toulousaine, a connu une forte progression démographique.

Cette progression se stabilise ces dernières années.

Le PAS prévoit de maintenir le rythme des dernières années et de limiter la croissance démographique à 0,8 % par an : il prévoit l'accueil de 20 000 habitants supplémentaires entre 2025 et 2045 (contre 30 000 habitants les 20 dernières années).

Le SCoT actuellement en vigueur avait pour objectif de renforcer l'armature et les pôles structurants, objectif qui n'est pas atteint à ce jour. Le DOO pourrait être plus précis en déclinant les objectifs d'accueil de la population en fonction de l'armature territoriale, des commerces, des équipements et des services présents (par exemple, sur le thème de l'éducation, certaines communes ont des collèges et des lycées, certaines sont en regroupement pédagogique) et à venir (par exemple une gare SERM facilitant l'accès à des emplois sur la métropole toulousaine) dans les différentes communes.

### 4.2. Ralentissement du rythme de création de logements

Sur le territoire du PETR, **580 résidences principales** ont été créées tous les ans entre 2010 et 2021. Le projet de DOO prévoit la création de **433 à 517 logements par an entre 2025 et 2030**, puis de **460 à 520 logements par an entre 2031 et 2040**, et de **420 à 500 logements par an entre 2041 et 2045**.

Il est important que le SCoT fasse la démonstration que ces objectifs de production de nouveaux logements, revues à la baisse par rapport aux tendances passées (de -13 à -32%) répondent aux besoins futurs induits par l'arrivée de nouvelles populations et par la réduction de la taille des ménages identifiée par le diagnostic (vieillissement de la population, desserrement des ménages).

Le plan d'actions du SCoT pourrait accompagner les élus et prévoir des actions locales pour limiter la hausse du prix du foncier.

### 4.3. Forte baisse des objectifs de création de logements sociaux

Les objectifs du SCoT actuels en termes de logements sociaux sont difficiles à respecter car les acteurs peinent à se mobiliser sur les communes les plus petites. Le diagnostic a montré la nécessité d'offrir des logements accessibles sur l'ensemble du territoire. La prescription P85 introduit la notion de logement abordable, qui cherche à répondre à cette problématique.

En revanche, le futur SCoT prévoit de réduire considérablement la production de logements sociaux : la prescription P85 prévoit un minimum de création d'environ 200 logements locatifs sociaux sur 20 ans, ce qui reviendrait à diviser par 20 le rythme de production de logement social par rapport à la situation actuelle (180 logements locatifs sociaux par an ont été créés entre 2019 et 2023).

Le SCoT doit prévoir des objectifs significativement plus ambitieux de production de logements sociaux. Les PLH des EPCI du territoire sont en cours de révision ou d'élaboration, et il conviendra en tout état de cause de mettre en cohérence les objectifs des différents plans et programmes locaux.

Par ailleurs, ces logements devant accueillir des populations à faible revenu, leur localisation doit prendre en compte la proximité vis-à-vis des équipements et des services. En particulier les équipements liés à la mobilité.

Il est à noter un manque de clarté dans le tableau page 73 du DOO où on peut lire, par exemple, pour les communes pôles d'équilibre : « objectifs de production de 20 à 30 % de logements abordables dont 18 % min de logements conventionnés ». Il doit s'agir de 18 % de la production totale.

### 4.4. Améliorer la prise en compte des besoins spécifiques (gens du voyage, vieillissement de la population)

Une attention particulière doit être apportée sur le fait que les projets relatifs à l'accueil des gens du voyage sont compris dans l'enveloppe foncière globale pour les projets d'envergure intercommunale : une stratégie est nécessaire afin de pouvoir réserver du foncier spécifiquement pour ce besoin.

Le SCoT décline certains objectifs du contrat local de santé (CLS) du Pays Sud Toulousain dans son DOO, comme la prise en compte du vieillissement de la population ainsi que du handicap et de la santé mentale.

La prescription P85 vise à diversifier l'offre de logements afin de s'adapter aux différents publics et au parcours résidentiel. Cependant, comme indiqué précédemment, les objectifs paraissent faibles et insuffisamment contraignants par rapport aux enjeux. L'objectif est de créer 100 à 150 logements adaptés (vieillissement, handicap...) par EPCI de 2025 à 2045. De plus, la répartition par communes n'est pas claire dans le tableau. Ce point est à préciser pour être opérationnel.

Le SCoT aurait pu être plus ambitieux en réservant, par exemple, un ratio minimal de logements dans les grandes opérations d'aménagement d'ensemble pour les personnes fragiles, âgées..., préempter les logements facilement réhabilitables et accessibles dans les centre-bourgs.

***En synthèse,***

***Le SCoT prévoit un objectif de croissance démographique s'appuyant sur le rythme des dernières années, en cohérence avec l'axe 1 sur la préservation des ressources.***

***En revanche, le SCoT doit revoir ses objectifs de production de logement sociaux à la hausse, en les déclinant de façon différenciée sur le territoire afin de répondre aux besoins des populations les plus fragiles et leur garantir des logements adaptés à proximité des équipements et des services.***

## 5. Une stratégie économique encourageant la préservation des espaces agricoles et forestiers

### 5.1. Activité agricole

Le diagnostic agricole est complet et approfondi, sur un territoire marqué par une forte présence agricole, avec des paysages variés et une biodiversité riche. Il met en lumière plusieurs enjeux et opportunités pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le DOO du SCoT du Pays Sud Toulousain répond aux enjeux agricoles en proposant des orientations et des objectifs qui visent à préserver les terres agricoles, à diversifier les productions, à encourager les pratiques durables, et à favoriser la cohabitation entre milieux agricoles et naturels, tout en s'adaptant aux changements climatiques.

Le document pourrait inclure des mesures plus strictes pour protéger les terres agricoles contre l'urbanisation et l'étalement urbain. Il pourrait par exemple inclure des zones tampons plus larges autour des terres agricoles, des restrictions plus strictes sur les changements d'usage des terres, et des incitations pour la préservation des terres agricoles.

Le document "Justificatif des choix SCoT Sud Toulousain" présente une réponse détaillée des enjeux agricoles et affiche des mesures envisagées pour y répondre dans le cadre du SCoT. Ces mesures visent à assurer un avenir agricole durable et prospère pour le Pays Sud Toulousain.

### 5.2. Zones d'activités économiques

Le PETR a pris en compte les évolutions réglementaires en réalisant un document d'aménagement artisanal commercial et logistique (DAACL). Ce document réalise un diagnostic des espaces occupés par ces activités et préconise des sites de localisation préférentielle pour les extensions futures.

Le SCoT traduit ces préconisations en hiérarchisant en fonction de la fréquence des achats (quotidiens pour l'alimentaire à exceptionnel pour l'électroménager), des surfaces de vente (inférieur ou supérieur à 300 $m^2$), des lieux à privilégier et à éviter pour leur installation (centres-bourgs de polarités importantes, zones d'activités, villages...) dans la prescription P137.

Les prescriptions décrivant l'organisation de l'accueil des commerces sont complètes et s'inscrivent en cohérence avec les actions de revitalisation des centres bourgs (Petites Villes de Demain, opérations de revitalisation du territoire...).

**En lien avec la sobriété du foncier économique, il semble indispensable que les zones d'activités économiques soient encadrées via des OAP thématiques.** Le DOO ne fait que recommander l'usage des OAP thématiques ou sectorielles (Cf. R60). Des OAP permettraient également de faciliter les prescriptions ambitieuses de la P127 portant sur la mutualisation des services et des équipements (stationnement, gardiennage, restauration, salles de réunions...).

À plusieurs reprises, les collectivités locales sont ciblées pour gérer la stratégie de développement économique. Pour une meilleure lisibilité de la gouvernance, il faudrait circonscrire ces prescriptions aux communautés de communes et renforcer la recommandation R58 pour porter des stratégies intercommunales sur leurs zones d'activités (quelles sont celles qui doivent se développer ? quelles possibilités de synergie entre les entreprises ? quelle vacance aujourd'hui observée ? quelles possibilités de mutualiser des parkings, potentiel d'installations photovoltaïques...)

### 5.3. Gravières

Le SCoT maintient l'activité d'extraction de granulats, en lien avec le schéma régional des carrières d'Occitanie. Cependant, vu les impacts identifiés sur les milieux aquatiques, le SCoT encadre les projets et la remise en état après exploitation (Cf. Prescriptions P53 et P54, recommandation R24).

La prescription 2 précise que 87 ex-gravières ont été intégrées dans la trame bleue du SCoT pour leurs enjeux écologiques. Elles n'ont pas vocation à être aménagées.

Le développement des centrales solaires au sol, ainsi que des centrales agrivoltaïques, est très encadré dans le projet de SCoT, notamment sur les sites des anciennes gravières où elles sont interdites sur les anciennes gravières en eau ayant de forts enjeux écologiques (classées niveau 3 dans la cartographie des enjeux écologiques). Elles sont autorisées sous conditions pour les autres ex-gravières en eau. (cf P148 et P152).

### 5.4. Équipements et services

Comme les commerces (paragraphe 5.2), les services et les équipements sont classés en plusieurs catégories et sont favorisés dans certaines communes en fonction de leur niveau de polarité dans les prescriptions P95, P96.

Les communautés de communes sont invitées à réaliser un schéma d'organisation global (recommandation R42).

**En synthèse,**

**le SCoT affiche une stratégie cohérente pour accueillir sur son territoire les activités économiques, les équipements et les services à proximité des habitants qui en ont besoin.**

**Le SCoT doit renforcer ses prescriptions en demandant aux PLU de réaliser systématiquement des OAP thématiques sur les zones d'activités économiques ;**

## 6. La mise en place d'une gouvernance pour assurer une bonne application du SCoT

Afin de s'assurer d'une bonne application du SCoT, il serait opportun que le PETR accompagne les communautés de communes notamment lors de l'élaboration par ces dernières des différents schémas directeurs qui les engagent ; en particulier dans le domaine du développement économique.

Le PETR devra également renforcer ses échanges avec les territoires limitrophes afin de prendre en compte les stratégies des différents SCoT (Grande Agglomération Toulousaine, Comminges et Lauragais) et de s'assurer d'une cohérence d'ensemble aux interfaces.

## 7. Conclusion

Durant la phase de révision, le PETR a animé un réseau composé des élus locaux et de la population afin de mettre en œuvre au mieux les politiques publiques portées par le SCoT et faciliter par la suite la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Le résultat de ce travail est un SCoT clair et pédagogique. Il comporte toutes les pièces réglementaires. Elles sont cohérentes et se complètent pour mettre en œuvre un projet de territoire équilibré et en accord avec les politiques publiques actuelles d'aménagement.

Le SCoT appréhende correctement les enjeux environnementaux et traduit les objectifs déclinés dans les SRADDET, SDAGE, PGRI en préconisations opérationnelles pour les documents d'urbanisme communaux.

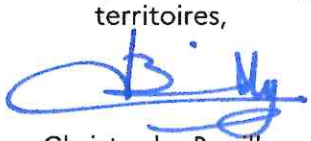
Il prend en compte les évolutions réglementaires visant à réduire les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Malgré la sensibilité du sujet, le SCoT donne des objectifs clairs, déclinés à l'échelle communale pour leur mise en œuvre rapide et opérationnelle ; garantissant l'atteinte des objectifs du SRADDET.

Du point de vue des activités économiques, de l'implantation des équipements et des services, le SCoT affiche une stratégie cohérente pour en garantir la présence à proximité des habitants qui en ont besoin.

En conséquence, l'analyse du projet de SCoT conduit à proposer un avis favorable de l'État , sous réserve de prendre en compte les réserves suivantes :

- afin de garantir le respect des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en limitant au maximum l'urbanisation en extension, le SCoT doit faire évoluer certaines prescriptions :
  - pour optimiser le potentiel des secteurs déjà urbanisés en s'appuyant sur les études de densité,
  - pour une meilleure utilisation du potentiel des logements vacants,
  - pour adapter les extensions aux nouvelles exigences de densité ou aux typologies du territoire et favoriser des aménagements qualitatifs ;
- le SCoT doit relever ses objectifs de production de logements sociaux tout en les déclinant de façon différenciée sur le territoire afin de répondre aux besoins des populations les plus fragiles et garantir des logements adaptés, à proximité des équipements et des services ;
- le SCoT doit demander au PLU de réaliser des OAP thématiques concernant les zones d'activités économiques et plus généralement sur l'activité économique.

Le directeur départemental adjoint des territoires,



Christophe Bouilly